

# イギリスにおける学習と訓練の公共管理システム - 需要主導アプローチへの転換-

著者	白幡 真紀
号	13
学位授与機関	Tohoku University
学位授与番号	教博 第140 号
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10097/59107">http://hdl.handle.net/10097/59107</a>

しら はた ま き  
白 幡 真 紀

学 位 の 種 類	博士 (教育学)
学 位 記 番 号	教博 第 140 号
学位授与年月日	平成 25 年 3 月 27 日
学位授与の要件	学位規則第 4 条 1 項該当
研究科・専攻	東北大学大学院教育学研究科 (博士課程後期 3 年の課程) 総合教育科学専攻
学 位 論 文 題 目	イギリスにおける学習と訓練の公共管理システム ー需要主導アプローチへの転換ー
論文審査委員	(主査) 教 授 宮 腰 英 一 教 授 秋 永 雄 一 准教授 三 輪 哲

## 〈論 文 内 容 の 要 旨〉

本研究は、イギリスにおける学習と訓練への公的支援が需要主導による仕組みへと転換したこと  
に注目し、同国における学習と訓練の公共管理システムの特質と課題を解明することを目的と  
している。

イギリスの労働党政権 (1997 ～ 2010) は、社会的包摂をスローガンとする経済的達成の実現を  
目指し、需要を中心に位置付けた効率的な公的支援がスキル水準を向上させるとして、公共管理  
システムの改革に着手した。これまで教育を最優先事項とする同政権の個々の政策に着目した研  
究は多いが、教育と訓練に関わる政策が、どのような相互関連をもって公共管理システムの全体  
を構成しているのか、その有用性と限界は何かについては明らかにされてこなかった。需要に焦  
点を当てた公共管理システムの課題を検証することは、労働の下での成果という観点から学習と  
訓練の課題を捉えることであり、生涯にわたる学習と訓練をめぐる公的関与のあり方を考える上  
で示唆に富む。

本研究は、需要主導アプローチへの転換を遂行した第二次ブレア政権の 2001 年から 2007 年の  
省庁再編までを対象に、第一に各政策執行機関における具体的施策の実効性と財政支援戦略の効  
果および課題を検証する。第二に訪問聴取調査による調査結果を用い、需要に焦点を当てた公共

管理システムの特質と課題を考察する。

研究方法は、主要な白書や緑書、義務教育後教育・訓練やスキル向上に関する諮問委員会の報告書、成人学習や労働に関する全国調査などの政府文書を分析し、並びに関係諸機関への面接聴取調査を行っている。調査先は、成人学習監察局、資格カリキュラム局、人々への投資家 UK などの主要な政府関係機関、そして成人学習機関、継続教育カレッジ、大学構外部の生涯学習センターなどの学習機関である。

本論の第1章から第3章までは、公共管理システムの枠組みと特質を明らかにしている。第1章は、第二次ブレア政権の政策課題を、スキル向上を通して社会的包摂というスローガンに実体を与えることであると示した。第2章は、スキル向上のための政策枠組みが学習供給側に対する戦略と個別支援を目指す行政システムの整備であることを示し、その行政システムの全体的構図とその特徴を明らかにした。第3章は、政策執行機関である非省庁型公共機関 (Non-Departmental Public Bodies) の役割とその位置付けを明らかにし、公共管理システムの全体的特質を示した。その結果、需要主導による公共管理システムの特徴は、第一に重点領域へ財政配分を行うことで配分決定機能への集権化をもたらしたこと、第二に執行部門と企画調整部門を分離し、それぞれに機能を集約して個別化支援を目指すエージェンシー化を進展させたことに集約できる。各執行機関は、全国ー地方ー地域の垂直方向での階層的な地方ネットワークと、ステークホルダー間の水平方向でのパートナーシップ体制を強化した。組織運営と政策執行にあたっては顧客主義的で企業経営的な手法が選択された。水準管理に関して成果主義的要素が重視され、パートナーシップを結ぶ上では共通目標の設定などの契約的要素が取り入れられ、かつ協働型ガバナンスの構築が進められた。

第4章と第5章は、公共管理システムの施策枠組みとシステムが、どのような有用性と課題を生じさせたかを検証した。まず第4章は、学習と訓練をめぐる環境変化に対する政府の対応策について検討し、供給における課題を明らかにした。労働構造の変化とスキル需要の分析によって高水準と低水準の二極化傾向が示された。政府は支援が必要とされる層に対しては重点的な財政配分を行い、学習需要の創出を行った。その一方で、高い水準では、市場の需給調整並びに訓練や学習機会の仲介、組織内訓練インフラの構築支援が政府の役割となった。多様性と柔軟性の推奨がこのような複線的な政策形成に結び付いた。多様化するスキルの水準や性質に応じた複線的対応は、相互を補完するような全体的な効果を生み出しにくく、その結果、制度の階級的分岐を進展させた。

第5章は、特に成人の低中水準スキルに焦点を合わせて、個人学習者や学習供給機関に対する財政支援戦略の効果および政府方針の影響について検証した。情報・アドバイス・ガイダンス体制の効果と実効性、個人学習者への奨励的補助金と成人基礎スキル向上戦略など、重点領域にお

けるプログラムの一定の効果を確認した。大幅な予算増加を背景に、戦略的な資金分配は、学習供給機関の運営や意思決定に対して少なからぬ影響を及ぼしている。また、金銭的支援は個人学習者の学習動機付けと成果に一定の効果をもたらした。しかし、これらのプログラムは高コストで費用対効果が低いことが指摘された。そのため、これらが配分の効率性を目指した需要主導アプローチによる改革の成果とは言い切れない。財政支援戦略は数値による成果を求めるため、支援対象と期間を細かく絞らざるを得ない。このような限定的な条件の設定は、供給の多様性を排除する枠組みの標準化や学習の形式化につながることを指摘した。

以上の各章の分析より、次の結論を得た。需要を中心とするアプローチは、成果を中心とするアプローチでもある。この時期のシステムは、①機能を集約させたエージェンシー化、②重点領域への配分の決定による集権化、③制度の階級的分岐、④枠組みの標準化、という4つの傾向を進展させた。この傾向は、従来の自発主義的なスキルや学習の領域に対し、国による一定の制約を与えるものであったことが示される。しかし、このシステムが市場全体へもたらす効果は限定的であり、国家の統制強化を示すものではない。その理由は、第一に義務教育後の学習や訓練が任意参画であること、第二に雇用主や学習供給機関に対する義務や罰則がないこと、第三に公的資金が投入される学習や訓練が全体の一部分しか占めないことである。国家の役割とは、営利的に成り立たない部分に対する需給調整者であり、学習と能力育成機会の仲介者である。従って、需要主導アプローチによる公共管理システムは、個別支援体制や公共サービスの量的増大に一定の成果をあげたが、責任分担と重点領域の定式化によって、学習と訓練に対する公共部門の役割と、公的資金投入の正当性が示される領域の境界をはっきりと示すこととなった。このことは民間主導の学習と訓練の全体的な発展における公的関与の一定の進展であると結論づけられる。

## 〈論文審査の結果の要旨〉

先進諸国は知識基盤・知識集約型の産業構造への転換に伴い、また未曾有の経済危機によって、職業的学習やスキルの習得に関する公共政策及びその管理システムの見直しを迫られている。1980年代英国における学習と訓練は公共機関が直接にその機会を提供するのではなく、民間主導の学習と訓練プロバイダーの提供する機会に、公的資金が投入される形で進められており、そのシステムの非効率性や脆弱性さらに低水準が課題であった。第2次ブレア政権は教育に関連した中央行政組織を、教育というカテゴリーを中心としながら、技能（skill）といった隣接カテゴリーを統合し、「教育・技能省」に再編した。このことはブレア首相がとりわけ義務教育終了後の学習と訓練、スキル向上並びにそのための公共管理システムの構築を最重要な政策課題としたことの証

左である。

本研究課題は、こうした学習と訓練の公共管理システムを労働党政権がどのように構築したか、またそのシステムは如何なる有用性を備え、かつ課題を残したかを政府文書の分析や関係機関への訪問調査により検証している。

本研究で得られた成果と知見は次の通りである。

第一に、需要主導アプローチによる公共管理システムの特質を次のように明らかにしたことがある。①機能の集約と個別化支援を優先するエージェンシーによる事業執行、②良質な供給機関と重点領域への公的資金配分、③多様なスキル需要に対する重点領域の設定とそれに伴う階層的分化の進展、④学習の定式化と枠組みの標準化。このように従来ボランタリーな営為に委ねられ発展してきた学習と訓練の領域に対して、国の一定の公的関与が需要主導アプローチの形態で進展し、公共管理システムを構築した経緯とその全体的構図を示したこと、並びにその社会的な効果を解明した点は高く評価できる。

第二に、他方、この公共管理システムが市場全体にもたらす効果は限定的であり、学習と訓練領域への国の関与及び統制の強化を意味するものではなかったことを明らかにした点である。その根拠として、①義務教育後の学習と訓練は強要されず、任意参加に止まったこと、②雇用主や学習供給機関への法的義務づけや罰則規程がなかったこと、③限定的な学習と訓練の領域への公的資金投入であったこと、が掲げられた。その結果、国の役割は市場の需給調整者であり、学習と能力育成の仲介者である、との位置を与えられたと結論づけている。かくて学習と訓練の領域における国の関与が、学校教育領域へのそれと比べて、限定的で部分的であったと論証したことは、新たな研究成果として評価できる。

課題としては、関係機関や事業者へのインタビュー調査が2004年と2005年の2回実施されているが、いずれも第2次ブレア政権の期間でシステム構築の最中であり、動向を探る上では効果的であるが、システムの機能それ自体を評価するには不十分であった。さらに需要主導アプローチによる公共管理システム全体の評価に当たっては、教育事業の独立評価機関である教育水準局（OFSTED）の監査報告書にもとづく検証も必要であった。

こうした課題は残るが、英国における教育と訓練の公共管理システム構築に向けての、労働党政権期の政策課題、その方策としての施策の立案と執行、施策の有効性と限界、さらには残された政策課題を、段階的・体系的に解明しながら、需要主導アプローチの政策的意義を考察し論証したことは、教育政策研究に新たな知見を加えるものと評価できる。

よって、本論文は博士（教育学）の学位論文として合格と認める。